

Paul Luif

**Zehn Thesen zur österreichischen Neutralität.
Gravierende Fehldeutungen der EU-Entwicklung**

in: Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, 28.8.2000, Nr. 199, S. 5.

[„Die Probleme mit dem Transit von Kriegsmaterial“ siehe unten]

Mit zehn Thesen zur österreichischen Aussenpolitik nimmt der Autor Stellung in der Debatte über Neutralität, EU-Mitgliedschaft und Nato-Beitritt: Die Neutralität wurde in Österreich immer als Institut des Völkerrechts, also juristisch interpretiert. Sie erlangte schrittweise starke Verankerung in der Bevölkerung. Auch für die politischen Eliten war die Neutralität attraktiv. Das Festhalten an der Neutralität beruhte unter anderem auf einer historischen Fehleinschätzung und auf krassen Fehldeutungen der EU-Entwicklung. Eine Veränderung der österreichischen Neutralität zu einer blossen „Allianzfreiheit“ oder der Einbau einer „Beistandsklausel“ löst die Probleme nicht.

1. Die Neutralität wurde in Österreich immer als Institut des Völkerrechts, also juristisch interpretiert, im Gegensatz etwa zu Finnland und Schweden. Das hatte einen grossen Vorteil: Entscheidend für die „richtige Auslegung“ waren österreichische Völkerrechtler. Im Gegensatz dazu mussten in der Zeit des Kalten Kriegs die Politiker in Schweden und Finnland die „Prawda“ genau lesen. Denn der einzige Massstab für die schwedische und finnische Neutralitätspolitik war ihre Glaubwürdigkeit, die durch Kritik von sowjetischer Seite immer wieder in Gefahr geriet. Aber es gab für Österreich auch Nachteile: Die „herrschende Lehre“ interpretierte die Neutralität in extensiver Weise, über die Pflichten des Neutralitätsgesetzes hinaus. Zusätzlich wurde ein Vertragsverhältnis zwischen Österreich und der Staatenwelt konstruiert.

2. Die Neutralität erlangte schrittweise eine starke Verankerung in der Bevölkerung. Einige Gründe hierfür sind: Die dramatischen Erfahrungen der Österreicher in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts machten das Sichheraushalten aus den Gefahren der Weltpolitik attraktiv. Die erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung wurde nach 1955 mit der Neutralität verbunden. Es gab viele Bemühungen staatlicher Stellen, die Bevölkerung zur Neutralität zu „erziehen“, so etwa in den Schulen, wo in den Lehrplänen die Neutralität extra angeführt wird. Ebenso wird im Bundesheer Neutralität „unterrichtet“.

Öffnung und Bedrohung

3. Auch für die politischen Eliten war die Neutralität attraktiv. Die Neutralität sicherte den österreichischen Korporatismus (Sozialpartnerschaft, Austro-Keynesianismus) nach aussen ab. Die von Gatt und EG/EU „drohende“ Öffnung der Märkte und Liberalisierung konnte dadurch leichter verhindert oder kontrolliert werden, was von Vorteil für Gewerkschaften, Bauern und Kleingewerbetreibende war. Innenpolitisch vereinfachte der Hinweis auf die Neutralität die Argumentation gegenüber Kräften, die eine „Öffnung“ Österreichs wollten.

4. Es gibt eine Anzahl von Faktoren, welche nun die Neutralität „bedrohen“. Es stellt sich immer mehr heraus, dass Österreich während des Kalten Krieges nicht wirklich neutral war. So war Österreich ein elektronischer „Spion“ für den Westen (Lauschposten Königswarte bei Hainburg an der Grenze zur Slowakei). Die Dynamik der Entwicklung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und durch den Golfkrieg sowie in Bosnien und Kosovo und vor allem in der EU setzt Österreichs Neutralität immer stärker unter Druck. Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (Gasp) der EU wird sukzessive auf die Verteidigung ausgedehnt, die Erweiterung von Nato und EU marginalisiert neutrale und allianzfreie Staaten. Die Rechtswissenschaft hat ihre extensive Interpretation der Neutralität zurückgenommen. Die herrschende Lehre stellt nun fest, dass Österreich sie einseitig beenden kann, ja dass dies praktisch schon passiert ist: „Neutralität ist juristisch kein zutreffendes Etikett der Stellung Österreichs in der Staatengemeinschaft mehr“ (Theo Öhlinger).

5. Das trotz diesem Befund weitere Festhalten an der Neutralität beruht unter anderem auf einer historischen Fehleinschätzung. Die Neutralität sei immer friedensfördernd gewesen, heisst es. Die historische Erfahrung war jedoch anders. Mit ihrer Neutralitätspolitik gegenüber Hitler wollten sich die Benelux-Staaten sowie Dänemark und Norwegen in den dreissiger Jahren aus dem drohenden Krieg mit Hitler-Deutschland heraushalten — mit katastrophalen Folgen. Diese Staaten hätten vielmehr eine Allianz mit Grossbritannien und den USA, die sich eine Zeit lang gegenüber Hitler neutral verhielten, abschliessen sollen, um damit die Expansionspläne Hitlers unterbinden zu helfen. Die Staaten, die trotz ihrer Neutralitätspolitik von Deutschland überfallen wurden, sind nach 1945 — aus guten Gründen — nicht mehr zur Neutrali-

tät zurückgekehrt. Frieden bewahren sie nun als Nato-Mitglieder und (mit Ausnahme Norwegens) als Mitglieder der EU.

Friedenswahrung

6. Das Festhalten an der Neutralität beruht ferner auf krassen Fehldeutungen der EU-Entwicklung. Gegen die Idee, statt der dauernden Neutralität ein „Friedensgebot“ in die österreichische Verfassung einzufügen, wird eingewendet, dass die EU keine „Friedensunion“ sei (Heinz Gärtner). Aber schon in ihrem „Gründungsdokument“, der Erklärung des französischen Aussenministers Robert Schuman vom 9. Mai 1950, hiess es, dass der Vorschlag zur Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion „den ersten Grundstein einer europäischen Föderation bilden wird, die zur Bewahrung des Friedens unerlässlich ist“. Im Grundsatzprogramm der SPÖ vom Oktober 1998 wird angeführt, dass „die Einigung Europas ein entscheidendes Friedensprojekt“ ist.

Nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, auch darüber hinaus hat sich die EU die Friedenswahrung als Aufgabe gestellt. In der Präambel des Vertrages über die Europäische Union (in Kraft seit dem 1. 11. 93) wird von der Stärkung der Identität und Unabhängigkeit Europas gesprochen, um „Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern“. Ebenso erklärt Artikel 11 des Vertrages die „Wahrung des Friedens“ als Ziel. Als Mittel zur Erreichung dieses Ziels wird in den eben angeführten Vertragsbestimmungen die Gasp (Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik) genannt.

Gerade bei der Gasp haben sich sehr dynamische Entwicklungen ergeben. Lange Zeit konnten sich die neutralen und allianzfreien Staaten hinter Grossbritannien verbergen, das eine Militarisierung der EU ablehnte, um damit nicht eine Konkurrenz zur Nato aufzubauen. In der französisch-britischen Erklärung von Saint-Malo Ende 1998 sprachen sich beide Regierungen dafür aus, dass die EU die Möglichkeit zu eigenständigem sicherheitspolitischem Handeln hat und dabei von „glaubwürdigen militärischen Kräften“ unterstützt wird. Die Grundlagen dafür werden in der EU nun bis Ende 2000 geschaffen werden. Gegen den Widerstand der neutralen und allianzfreien Staaten wurde Javier Solana, der eben als Generalsekretär die Nato zum militärischen Sieg über den Diktator und Kriegsverbrecher Milosevic geführt hatte, zum Hohen Repräsentanten der Gasp und gleichzeitig zum Generalsekretär der Westeuropäischen Union, des militärischen Arms der EU, bestellt.

Falsche Sicht in der öffentlichen Meinung

7. Die falsche Sicht der Dinge kommt auch in den österreichischen Massenmedien und in der öffentlichen Meinung zum Tragen. Die Berichterstattung in österreichischen Medien ist „neutraler“ als etwa in deutschen Medien. Als signifikantes Beispiel sei die Kosovo-Berichterstattung im ORF, vor allem in der meistgesehenen Nachrichtensendung „Zeit im Bild 1“, im Vergleich zur Tagesschau der ARD erwähnt. In vielen Medien haben die Aussagen der Wissenschaftler, die von einer vollkommenen Aushöhlung oder gar Beendigung der Neutralität sprechen — dies ist die heute herrschende Lehre —, einen geringeren Stellenwert als die Behauptungen der Neutralitätsverteidiger.

Aus diesen und den weiter oben angeführten Gründen ist es nicht verwunderlich, dass in Meinungsumfragen die grosse Mehrheit der Bevölkerung für die Beibehaltung der Neutralität eintritt. Fragt man jedoch, ob sich Österreich — ohne Erwähnung von Neutralität und Nato — „allein“ oder „gemeinsam mit anderen Staaten“ verteidigen soll, ist die Mehrheit der Österreicher für eine gemeinsame Verteidigung.

8. Trotz der engen Interpretation der Neutralität wird die Handlungsfähigkeit der EU beeinträchtigt. Solange das Neutralitätsgesetz in der Verfassung steht, muss sich die österreichische Politik an dieses Gesetz halten, auch wenn es in der Praxis weitgehend ausgehöhlt ist. Die Rechtswissenschaft hat zwar dargestellt, dass eine systematische Obstruktion der Gasp mit den von Österreich durch den Amsterdamer Vertrag übernommenen Verpflichtungen nicht vereinbar wäre. Aber im Kosovo-Konflikt, der formell nicht auf einer EU-Entscheidung beruhte, verbot Österreich Nato-Transitflüge, obwohl es im Rahmen der EU den militärischen Einsatz in Kosovo als „notwendig und gerechtfertigt“ ansah. Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen können in der EU nur einstimmig gefasst werden. Da auch bei einer sogenannten „konstruktiven“ Enthaltung die Durchführung von Beschlüssen nicht behindert werden darf, also Transit von Kriegsmaterial zugelassen werden müsste, bleibt Österreich bei potenzieller Gefährdung der Neutralität nur das Veto. Trotz dem angeführten Obstruktionsverbot vertreten österreichische Politiker diese Linie, wie etwa der SPÖ-Klubobmann Kostelka in einem Interview. Als Konsequenz daraus müsste sich die EU neutral verhalten, wenn eine aussenpolitische Situation militärisch bedrohlich würde.

Auch wenn Österreich die Gasp nicht durch „Obstruktion“ behindern darf, gibt es seit Ende des Kalten Krieges, etwa beim Transport von Kriegsmaterial über österreichisches Territorium, immer wieder Probleme. Die (EU-)Partner Österreichs können sich nicht auf seine Kooperation in diesem Bereich verlassen. Mit der gängigen engen Auslegung der Neutralität können die oft willkürlich erscheinenden Entscheidungen fast nie begründet werden (siehe Kasten).

Blosse „Allianzfreiheit“ löst kein Problem

9. Eine Veränderung der österreichischen Neutralität zu blosser Allianzfreiheit löst die Probleme nicht. Ein Abgehen von der Neutralität und ein blosser „allianzfreier“ Status lösen die anstehenden Probleme nicht. Auch Schweden und Finnland bremsen als allianzfreie Staaten immer wieder die Bestrebungen zur engeren militärischen Zusammenarbeit in der EU. Sie haben zwar während des Kosovo-Konflikts die Aktionen der Nato verbal stärker unterstützt als Österreich; es ist aber unwahrscheinlich, dass sie einem Ersuchen um Überflüge entsprochen hätten. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den neutralen und allianzfreien Staaten innerhalb der EU erscheint problematisch. Während des Kalten Krieges befanden sich Österreich, Schweden und Finnland in einer sehr ähnlichen geopolitischen Lage, nämlich an den Schnittpunkten zwischen Ost und West. Heute liegt Österreich im strategischen Zentrum Europas, nahe den Krisengebieten Südosteuropas und fast vollkommen umgeben von Nato-Staaten. Schweden und Finnland liegen hingegen an der europäischen Peripherie im baltischen Raum; die Nato-Mitgliedschaft der drei baltischen Staaten ist noch umstritten.

10. Zur Stützung allianzfreier Politik in der EU wird gern behauptet, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik der EU im Rahmen der Petersberg-Aufgaben eine militärische Beistandsklausel, wie in Artikel 5 des Nato- bzw. des WEU-Vertrags vorgesehen, nicht benötige. Daher könnten wenn schon nicht neutrale, so doch allianzfreie Staaten vollberechtigt an der Verteidigungspolitik mittun. Krisenmanagement, das letztlich auch auf militärische Kräfte zurückgreift, steht aber immer vor dem Risiko der Eskalation. Im Kosovo-Konflikt bestand die Gefahr, dass die ganze Region destabilisiert wird. Damit wären auch EU-Staaten (Griechenland, Italien) direkt bedroht worden.

Allianzfreie EU-Staaten hätten in diesem Falle keine rechtliche Verpflichtung gehabt, den bedrohten Partnern zu Hilfe zu kommen.

Artikel 5 war der entscheidende Unterschied im Verhalten Österreichs und Ungarns während des Kosovo-Konflikts. Obwohl Ungarn in einer geographisch und politisch — wegen der ungarischen Minderheit in Serbien — noch exponierteren Lage war, hat es sich im Nato-Rahmen solidarisch verhalten und Überflüge gestattet. Ungarn war eben erst formell Mitglied des Bündnisses geworden. Auch eine Beistandsklausel im Rahmen der EU, ohne Nato-Beitritt, brächte keine Aussicht auf eine dauerhafte Lösung. Es kann kein Zweifel bestehen, dass die Neutralität Österreichs Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit behindert. Zur Abschaffung des Neutralitätsgesetzes, die auch eine Nato-Mitgliedschaft ermöglicht, ist indessen eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat erforderlich, die ohne Zustimmung der SPÖ nicht erreicht wird. Mit dieser „Veto-Macht“ will sich die SPÖ weiterhin Einfluss auf die Außenpolitik sichern, auch wenn sie nicht den Aussenminister stellt.

Der Autor ist Forscher am Österreichischen Institut für Internationale Politik in Wien.

Die Probleme mit dem Transit von Kriegsmaterial

P. L. Die Probleme militärischen Transits stellten sich für Österreich erstmals nach der Invasion Kuwaits durch den Irak. Zuerst wird daran gedacht, den österreichischen Luftraum für Überflüge von Militärflugzeugen bei Beginn von militärischen Auseinandersetzungen zu sperren. Als am 16.1.1991 die Kampfhandlungen am Golf beginnen, wird das Strafgesetz und das Kriegsmaterialgesetz in einer 30-stündigen Blitzaktion novelliert. Die Bestimmungen über das Verbot des Transits von Kampfmitteln gelten ab nun nicht mehr, wenn der Uno-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Uno-Charta die Kampfhandlungen gestattet. Solche kriegerischen Aktionen werden jetzt als „Polizeiaktion“ angesehen. Bei den Kämpfen im zerfallenden Jugoslawien ab Mitte 1991 wird anfänglich den Nato-Radarflugzeugen (Awacs) ein Überflug nicht gestattet, dann dürfen sie überfliegen, müssen aber das Radar abstellen. Später kommt es zu gemeinsamen Übungen des österreichischen Bundesheeres mit Awacs-Flugzeugen.

Trotz der Teilnahme Österreichs an der Partnerschaft für den Frieden kommt es immer wieder zu Auseinandersetzungen mit den Nato- und EU-Partnern. So musste Frankreich, das im September 1998 schon eine Schiffsladung für einen Kriegsmaterialtransport über die Donau in die Slowakei gebucht hatte, wegen der überraschenden Weigerung Österreichs, den Transit zu gestatten, nochmals für den Transport bezahlen, der dann über Polen ging. Laut dem Europakorrespondenten des linksliberalen „Guardian“ waren die Franzosen „bitterböse“ darüber und nannten die Österreicher „Trittbrettfahrer“. Auch Absurditäten lassen sich nicht vermeiden. Während des Kosovo-Konflikts wollen Deutschland, Österreich und Mazedonien im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden in Deutschland Übungen durchführen. Die Mazedonier möchten dabei mit zwei Offizieren und einem Militärfahrzeug (Sattelschlepper mit Funkausrüstung) durch Österreich fahren. Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts stellt fest, dass der Transport von Mazedonien durch Österreich nach Deutschland erlaubt sei, aber der Rückweg nicht, da wegen des Kosovo-Konflikts Mazedonien Kriegsgebiet sei.